

As finanças públicas na Região Sul: algumas considerações

Alfredo Meneghetti Neto*

Vários têm sido os estudos que partem do pressuposto de que existe uma relação direta, marcante e significativa de algumas variáveis do setor público estadual no ganho ou na perda das economias estaduais no cenário nacional. Concluem, invariavelmente, que a economia do Paraná vem aumentando sua participação no PIB brasileiro em função do equilíbrio de seu orçamento e dos gastos em investimentos. Ao contrário, o setor público gaúcho, como está descontrolado (*sic*), tem feito a economia gaúcha perder participação no PIB nacional.

Essas análises, vindas em sua grande parte da iniciativa privada, apesar de merecerem todo o crédito, pois têm sua metodologia transparente, devem, contudo, ser relativizadas. Isto porque ainda não existem informações suficientes para sustentar empiricamente esses argumentos. Seria interessante poder contar, por exemplo, com um quadro de insumo-produto no Rio Grande do Sul, para verificar a influência de cada uma das rubricas do setor público na economia; ou, ainda, continuar a analisar profundamente a relação Estado-economia no âmbito regional, principalmente o que se chama de a **questão regional**. Aliás, assunto este que já foi debatido pela FEE em vários estudos, segundo Faria (1994, p.439).

Mas esse não é o propósito deste artigo, pois um estudo com essa finalidade levaria mais tempo para que fosse tratado com a devida atenção.

* Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece os comentários e sugestões de Carlos Roberto Winckler, Maria Luiza Borsatto, Isabel Rückert e Mercedes Rabelo, todos do Núcleo do Estado e Setor Financeiro da FEE. Vale registrar também que este texto contou com a ajuda, na obtenção dos dados, das estagiárias Fernanda Sperotto e Patrícia Guimarães. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

Entretanto julga-se oportuno, neste momento, levantar algumas considerações sobre o tema, ainda que preliminares. Pensa-se que, mesmo na falta de um quadro de insumo-produto, ou de uma atualização dos estudos sobre a questão regional, se pode testar a influência das finanças públicas estaduais nos ganhos ou nas perdas das economias estaduais. Assim, este estudo procura simplesmente avaliar algumas variáveis (do tipo superávit, investimentos públicos, gastos sociais e de infra-estrutura, carga do ICMS, etc.) e medir o peso que elas tiveram nos anos 80 e 90 na economia dos estados da Região Sul. Dessa forma, o objetivo deste estudo é apresentar uma comparação do setor público estadual da Região Sul — Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina —, procurando determinar seu impacto em cada uma das economias.¹ Além disso, far-se-ão algumas considerações sobre os gastos sociais e de infra-estrutura nesses três estados.

A idéia do texto é, inicialmente, detalhar a execução orçamentária e o ICMS, pois é sem dúvida fundamental para as finanças públicas estaduais. Após, serão enfocados os gastos da Região Sul, privilegiando a área social e a de infra-estrutura.

1 - Considerações metodológicas

Antes de mais nada, convém salientar três questões de ordem metodológica. A primeira é em relação à metodologia no cálculo do PIB estadual. Sabe-se que existe um trabalho de Silva *et alii* (1996) que calcula o PIB de

¹ É importante deixar bem clara a delimitação deste trabalho no que diz respeito ao seu propósito, que é, simplesmente, testar a influência de variáveis ligadas basicamente ao fluxo de recursos do Governo. Não se está, conseqüentemente, levando em consideração o estoque de bens públicos ou a proximidade do Estado de São Paulo. Caso fosse considerado o estoque de bens públicos existentes na Região Sul, pelos trabalhos já realizados, como, por exemplo, o de Souza (1996, p.2), a situação paranaense é melhor. O Paraná produz cerca de oito vezes mais energia, tem duas vezes mais rodovias asfaltadas relativamente à sua área (quilômetros asfaltados/área do Estado) e cada grupo de 10 paranaenses tem um terminal telefônico, sendo que no Rio Grande do Sul esse número sobe para 12,2. Além dessas condições favoráveis, tem uma forte base agroindustrial, que dispõe de café, algodão e cana-de-açúcar (produtos que o RS não produz). Esses fatores certamente têm atraído empresas como a Volvo e a Renault.

todos os estados brasileiros para o período 1985-94. Entretanto, como se acredita que a melhor apuração do PIB ainda é a dos institutos de pesquisas localizados na Região Sul, optou-se pelas informações desses institutos. Assim, nas análises mais aprofundadas, sempre se considerou o PIB calculado em cada um dos estados pelas respectivas instituições de pesquisa: FEE para o Rio Grande do Sul; IPARDES para o Paraná; e Diretoria de Geografia, Cartografia e Estatística da Secretaria do Estado para Santa Catarina. Em outras ocasiões, quando não se dispunha de outros dados, privilegiou-se o trabalho de Silva *et alii* (1996). Isso ocorreu tão-somente nas comparações entre os demais estados brasileiros, como, por exemplo, na relação do superávit com o PIB.

Uma outra consideração é em relação ao conceito das despesas na área social. Sabe-se que ainda não existe consenso na literatura sobre quais os programas que compreendem os gastos sociais. Procurou-se seguir a metodologia do Parecer Prévio (Rel. Parecer Prévio Contas Gov. Est.:exerc. 1994, 1995), que define a área social como o conjunto dos gastos nas funções: Defesa Nacional e Segurança Pública, Assistência e Previdência, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento e, finalmente, Trabalho.

Por fim, convém salientar que este trabalho contou com a valiosa fonte de informações de finanças públicas que é um estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (EXECUÇÃO..., 1996), sem o qual teria sido impossível conseguir-se um aprofundamento nos testes necessários para todos os estados brasileiros.

2 - A execução orçamentária da Região Sul

A Tabela 1 evidencia a evolução do resultado orçamentário dos três estados da Região Sul. Esse resultado nada mais é do que o confronto dos recursos que se originam dos tributos e dos empréstimos com as despesas de pessoal, investimentos, encargos e amortizações da dívida. Pode-se notar que o estado que apresentou a pior performance nos anos 80 foi o Rio Grande do Sul, que teve -1,43% do PIB de déficit orçamentário em média. O Paraná chegou a um déficit de -0,57% do PIB; e Santa Catarina, de -0,23% do PIB. Entretanto a situação muda nos anos 90, quando Santa Catarina passa a ser o estado campeão em déficit, chegando a -1,12% do PIB, seguido do Rio Grande do Sul, com -0,44% do PIB.

Já o Estado do Paraná foi o único que atingiu, em média, um superávit orçamentário nos anos 90, de 1,02% do PIB.

De uma forma geral, pelo resultado orçamentário dos três estados, pode-se chegar à conclusão de que efetivamente é o Estado do Paraná que melhor conseguiu superar o orçamento deficitário dos anos 80. Entretanto o que convém analisar é a influência do resultado orçamentário no ganho ou na perda de um estado na participação relativa no cenário nacional. A hipótese vigente é a de que um estado com um orçamento desequilibrado pode afetar a taxa de crescimento da economia e, portanto, fazer com que esse estado perca participação na economia nacional.

Tabela 1

Resultado orçamentário médio no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 80	-1,43	-0,57	-0,23
Anos 90	-0,44	1,02	-1,12

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Para isso, foram levantados os resultados orçamentários da maioria dos estados do Brasil para os anos 80 e 90 e relacionados com a participação da economia estadual na nacional. Pelos testes realizados, não se viu nenhuma relação de causa e efeito. Assim, por exemplo, Santa Catarina, que ganhou participação na economia nacional nos anos 90 — como mostra o estudo de Silva *et alli* (1996) —, teve déficit fiscal em todos os anos, no período de 1990-94. O próprio Rio Grande do Sul, que ganhou participação de 0,35 ponto percentual nos anos 90, apresentou déficit em caixa, em todo o período. O Paraná, que ganhou 1,38 ponto percentual nos anos 90, apresentou déficit em caixa, no ano de 1994. Isso também foi evidenciado para outros estados brasileiros, que seguiram a mesma tendência. A economia de Pernambuco, por exemplo, que se manteve na mesma posição na

economia nacional ao longo dos anos 90, teve déficit orçamentário em três anos: de 1991 a 1993. O Rio Grande do Norte, que ganhou participação de 0,08 ponto percentual nos anos 90, apresentou desequilíbrio orçamentário nos anos de 1990, 1993 e 1994. E assim outros exemplos poderiam ser dados.² Desse modo, parece razoável supor que ainda falta sustentação empírica para se aceitar a hipótese de que o desequilíbrio orçamentário estadual pode efetivamente afetar o crescimento de uma economia estadual.

3 - O comportamento do ICMS da Região Sul

A arrecadação do ICMS é fundamental para as finanças públicas estaduais, já que se trata de um imposto que tem representado, nos últimos anos, algo em torno de 70% da receita dos estados. Para monitorar o ICMS nestes últimos anos, procurou-se seguir uma metodologia já desenvolvida na literatura de finanças públicas³, que é contrapor o crescimento da economia (medido através do PIB) com o do ICMS, para se ver efetivamente a performance dessa receita em acompanhar a economia. Na realidade, essas duas variáveis têm a virtude de espelhar, por um lado, o quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e, por outro, o quanto o Tesouro arrecadou. Elas tendem a caminhar sempre juntas, já que o ICMS incide sobre produtos, como alimentação, vestuário, eletrodomésticos, e também sobre serviços, tais como luz e telefone.

Entretanto isso não tem acontecido nas duas últimas décadas nos três estados, em virtude das isenções, das inadimplências, dos setores que não têm ICMS, como

² Especificamente pelos dados de 1994 da Secretaria do Tesouro Nacional, notou-se que, de 27 estados, apenas quatro deles seriam aprovados no teste de equilíbrio orçamentário: Pernambuco, Ceará, Pará e Distrito Federal. Por outro lado, os mais deficitários foram os Estados do Acre, de Tocantins, de Goiás e do Mato Grosso do Sul. Também quase todos os cinco estados mais industrializados — São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul — tiveram problemas de caixa, com exceção do Paraná.

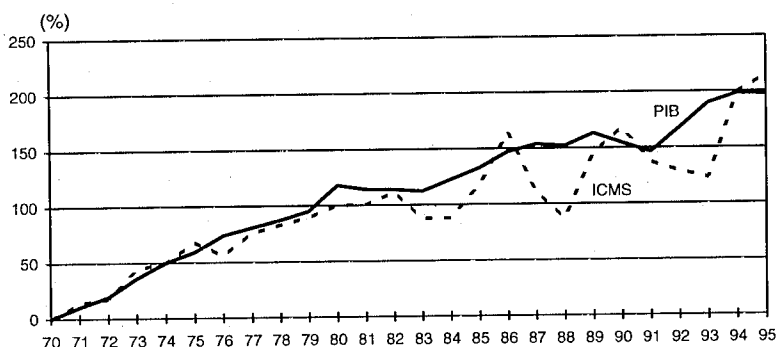
³ É importante enfatizar que já foram feitos vários estudos contrapondo essas duas variáveis. É preciso, contudo, ter cuidado na escolha do ano-base, pois, se for um ano atípico, como 1986, 1990 e 1994 (por causa dos planos econômicos), pode viesar a série histórica. Assim, o ano-base escolhido da série do PIB e do ICMS dos estados foi 1970, pois o que menos distorção apresentou entre os demais (1980 e 1990). Para maiores detalhes, ver Meneghetti Neto (1995, 1996).

o financeiro⁴, da sonegação e da inflação. Essas evasões fiscais fizeram com que o ICMS se distanciasse do PIB, reduzindo a capacidade dos estados de investir e consolidando uma crise das finanças públicas desde os anos 80. Isso significa que, de uma forma geral, os Poderes Executivos, dos três estados, em todo esse período, tiveram menos capacidade de se impor, para transformar em arrecadação de ICMS a expansão da base econômica. Em outras palavras, a economia até conseguiu crescer, no entanto o mesmo não aconteceu com o ICMS.

Através dos Gráficos 1, 2 e 3, pode-se visualizar o comportamento dessas duas variáveis nos três estados.

Gráfico 1

Evolução do ICMS e do PIB do Rio Grande do Sul — 1970-95



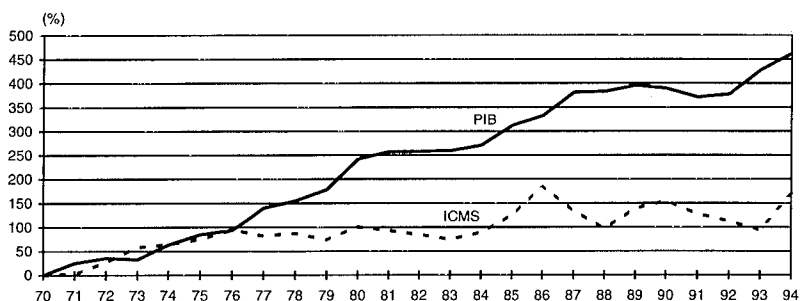
FONTE: FEE-RS.

BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94.** Brasília.

⁴ É importante que se enfatize essa questão: o ICMS, ao contrário do PIB, não incide sobre as intermediações financeiras, e isso certamente cria uma tendência natural de o ICMS se defasar quanto ao PIB, principalmente naqueles estados em que o crescimento desse setor foi marcante no final dos anos 70 e no começo dos 80.

Gráfico 2

Evolução do ICMS e do PIB do Paraná — 1970-94

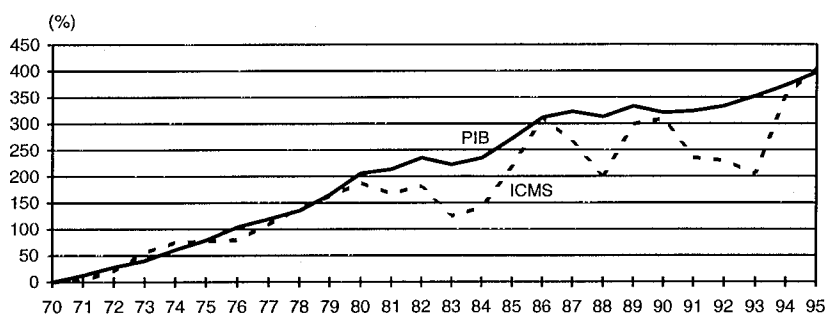


FONTE: IPARDES-PR.

BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94.** Brasília.

Gráfico 3

Evolução do ICMS e do PIB de Santa Catarina — 1970-95



FONTE: SEPLAN-SC.

BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94.** Brasília.

Analisando-se os Gráficos 1, 2 e 3, pode-se notar que o Rio Grande do Sul e Santa Catarina foram os estados que melhor administraram seus impostos. Isto porque a variação do ICMS desses estados ao longo dos anos 80 e 90 foi semelhante à variação do PIB. Por outro lado, o Paraná apresentou, surpreendentemente, uma receita do ICMS totalmente defasada do crescimento de sua economia.

Especificamente, o caso do Rio Grande do Sul já foi estudado em Meneghetti Neto (1996, p.76). Sabe-se que o crescimento do ICMS e do PIB foi semelhante até 1975, quando começou a apresentar um primeiro distanciamento no ano seguinte. O maior distanciamento, entretanto, foi no ano de 1988, em função da inflação e dos prazos maiores de pagamento do ICMS. De uma forma geral, apesar de o ICMS gaúcho ter se apresentado, nestes últimos anos, de uma maneira bastante errática em relação ao PIB, as duas variáveis atingiram, no final de 1994, praticamente o mesmo crescimento em relação a 1970: cerca de 200%.

Já o Estado de Santa Catarina teve uma performance semelhante à do Estado do Rio Grande do Sul, apresentando um primeiro distanciamento entre as duas variáveis no ano de 1980. Entretanto, nos dois planos econômicos — Cruzado (1986) e Collor (1990) —, o ICMS catarinense conseguiu se aproximar do crescimento da economia. Ao longo do período, tanto o ICMS como o PIB chegaram a uma taxa em torno de 360% de crescimento em relação ao do ano de 1970.

Porém o Estado do Paraná teve uma defasagem maior do que os outros estados: enquanto o PIB chegou a 427% de crescimento em relação ao ano de 1970, o ICMS conseguiu alcançar somente 171% no mesmo período.

Todo esse fenômeno pode ser também avaliado no estudo da elasticidade-renda do ICMS dos três estados. Sabe-se que o ICMS tem, teoricamente, uma elasticidade-renda em torno da unidade, isto é, sua taxa média anual de crescimento é igual à taxa média anual de crescimento do PIB. Isso, inclusive, já foi testado em dois outros estudos, o de Guimarães (1988, p.124) e o de Meneghetti Neto (1994, p.80). Neles, foram testados todos os elementos do ICMS, como a fonte, o fato gerador, o contribuinte, a base de cálculo, as alíquotas e o prazo de pagamento, tendo-se chegado à conclusão de que a elasticidade-renda do ICMS gira em torno da unidade.

Procurando-se lançar uma hipótese teórica em relação à atual elasticidade-renda do ICMS, pode-se partir do pressuposto de que ela deve ter se elevado nos últimos anos, principalmente a partir de 1989 — pois aumentou a base de incidência — e com o advento do Plano Real, que reduziu drasticamente a inflação.

Dessa forma, procurando-se testar a elasticidade-renda do ICMS dos três estados, considerou-se como variável independente o PIB e como variável dependente o ICMS. A idéia que está por trás disso é que as variações da economia desses estados (em termos de crescimento) teriam condições de explicar as variações na arrecadação do ICMS. Os resultados obtidos para o Rio Grande do Sul, o Paraná e Santa Catarina estão apresentados na Tabela 2.

Tabela 2

Elasticidade-renda do ICMS no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — 1970-94

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
1970-94	0,86	0,18	0,88

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Pode-se notar que, nos últimos 25 anos, as elasticidades-renda do ICMS gaúcho e catarinense foram muito semelhantes, pois ficaram em torno de 0,87, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB desses estados, o ICMS respondeu (positivamente) com 0,87%. Já para o caso do Paraná, a situação é diferente. Como ficou constatado anteriormente no Gráfico 2, a elasticidade-renda do ICMS paranaense ficou em somente 0,18, mostrando, assim, uma capacidade menor do ICMS desse estado de acompanhar a economia do Paraná. Provavelmente, esse imposto, que é sem dúvida a principal fonte da receita estadual, crescendo a níveis menores do que o Produto, implica que o Estado passe a ter cada vez menos recursos em relação aos encargos que o crescimento da economia lhe impõe. Isso pode revelar uma dificuldade do Governo do Paraná de formar poupança no médio prazo, aumentando com isso as suas necessidades de financiamento.

4 - Variáveis selecionadas da Região Sul

Neste item, a idéia é destacar a carga do ICMS, os investimentos e os gastos com pessoal e verificar sua influência na economia.

Um aspecto extremamente interessante a ser analisado é em relação à carga tributária do ICMS, definida como o quociente entre a arrecadação efetiva do ICMS e o PIB. Pode-se comparar a carga do ICMS gaúcho com a de outros estados através da Tabela 3.

Tabela 3

Carga do ICMS no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 70, 80 e 90

ANOS	(% do PIB)		
	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 70	6,35	5,96	5,36
Anos 80	5,73	5,81	5,52
Anos 90	7,14	7,30	6,11

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Observa-se que existe um traço geral ao longo dos últimos 25 anos para os três estados: houve um aumento da carga do ICMS nos anos 90 em relação aos anos 70. Considerando-se, em primeiro lugar, a carga do ICMS de Santa Catarina, nota-se que era de 5,36% do PIB nos anos 70 e aumentou para 5,52% do PIB nos anos 80 — diferentemente dos dois outros estados, que tiveram uma redução de sua carga. Já nos anos 90, o ICMS de Santa Catarina chegou a ser o equivalente a 6,11% do PIB. Por outro lado, os dois outros estados perderam participação nos anos 80 em relação aos anos 70: o Rio Grande do Sul passou de 6,35% para 5,73% do PIB (quase um ponto percentual); e o Paraná teve pouca perda, 5,96% para 5,81% do PIB. Já nos anos 90, esses dois estados tiveram um aumento muito grande do ICMS,

principalmente o Paraná, que chegou a superar o Rio Grande do Sul: aquele com 7,30% do PIB; enquanto o RS chegou a 7,14% do PIB.

Entretanto o que convém salientar é que o simples exame da carga do ICMS entre estados não permite concluir o melhor tratamento fiscal. O importante para a análise é a combinação de elementos fiscais (como redução da base de cálculo, prazos de recolhimentos, etc.) com o que um determinado estado oferece em termos de infra-estrutura, como estradas, energia-elétrica, telecomunicações, água, saneamento básico, etc.

Assim, a introdução do conceito de **resíduo fiscal** é imprescindível nesse debate, pois ele é a diferença entre os impostos pagos por parte de cada cidadão e o valor dos serviços públicos recebidos. Se ele for positivo, é porque o cidadão contribuiu abaixo do valor dos serviços recebidos e, se for negativo, é porque contribuiu acima. Procurando-se, de uma forma simplificada, comparar o valor dos serviços recebidos somente através dos investimentos públicos realizados nos anos 80 e 90 nesses três estados, apresenta-se a Tabela 4.

Tabela 4

Gastos com investimentos no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)			
ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 80	0,39	0,35	0,35
Anos 90	0,37	0,49	0,22

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Verifica-se, então, que o Estado do Rio Grande do Sul investiu, em termos médios, nos anos 80, mais do que Santa Catarina e Paraná. Já nos anos 90, o Paraná conseguiu investir mais do que o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essa evidência permite, sem dúvida, avançar a discussão sobre o tratamento

fiscal concedido em outros estados. O que é importante se verificar é se efetivamente está ocorrendo um resíduo fiscal negativo em algum estado. Associando-se as Tabelas 3 e 4, a impressão que se tem é que os cidadãos dos três estados estão recebendo um valor adequado e proporcional de serviços públicos, medidos pelos investimentos realizados. Isso significa dizer que não existe investimento maior em um ou outro estado. Especificamente, os gastos mais elevados do Paraná (0,49% do PIB) nos anos 90 podem ser explicados pela carga tributária mais elevada nesse mesmo período. O RS, que apresenta o segundo maior gasto (0,37% do PIB), tem também a segunda maior carga do ICMS. Já Santa Catarina foi o estado que menos gastou com investimentos nos anos 90 (0,22% do PIB) e é também o estado de menor carga tributária. Assim, pode-se atribuir essa diferença (mínima) de gastos em investimentos no Paraná em relação ao Rio Grande do Sul ao seu diferencial de carga do ICMS.

Por outro lado, também é importante investigar a influência que existe entre os gastos com investimentos e o ganho ou a perda na participação da economia estadual no cenário nacional. Para isso, foram testados os 27 estados em dois pontos da série: o ano de 1985 e o de 1994. De um lado, consideraram-se os aumentos ou a diminuição (em termos reais) dos investimentos públicos e, de outro, os ganhos ou as perdas em termos de participação do PIB estadual no PIB nacional. Os resultados foram bem marcantes. Das 27 observações realizadas, mais da metade delas, — precisamente em 15 estados — deram sinais contrários. Isso significa dizer que os gastos maiores de investimentos nesse período ocorridos naqueles estados não se refletiram em aumento de participação dos mesmos na economia nacional. Também o inverso é verdadeiro, ou seja, os estados que diminuíram seus investimentos não foram aqueles que perderam participação na economia nacional, pelo contrário, em muitos casos, até ganharam.

Considerando-se os anos 90, o mesmo fenômeno se repete. Por exemplo, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santos, Piauí, Tocantins, Acre e Rio Grande do Norte, que diminuíram substancialmente investimentos nesse período, ganharam participação na economia nacional. Aliás, o caso do Rio Grande do Sul nos anos 90 marca bem essa reduzida influência dos investimentos na economia, pois ele diminuiu seus gastos em investimentos em 35% no ano de 1994 em relação a 1985, mas ganhou participação em 0,35 ponto percentual no mesmo período. Diferentemente de

Santa Catarina, que aumentou em cerca de 442% os gastos em investimentos e ganhou somente 0,16 ponto percentual.

Por outro lado, é importante também verificar o comportamento dos gastos com pessoal nos três estados. A Tabela 5 ressalta efetivamente o maior gasto com pessoal do Rio Grande do Sul em relação ao de outros estados.

Tabela 5

Gastos com pessoal no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 80	4,50	2,78	3,21
Anos 90	5,98	3,93	3,82

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Dos anos 80 para os 90, os gastos com pessoal neste Estado aumentaram 1,4 ponto percentual, passando de 4,5% para 5,9% do PIB. Os gastos com pessoal no Paraná apresentaram uma taxa de crescimento de 1,2 ponto percentual no mesmo período, aumentando de 2,7% para 3,9% do PIB. Já os mesmos gastos em Santa Catarina tiveram um crescimento de 0,61 ponto percentual, passando de 3,21% para 3,82% do PIB.

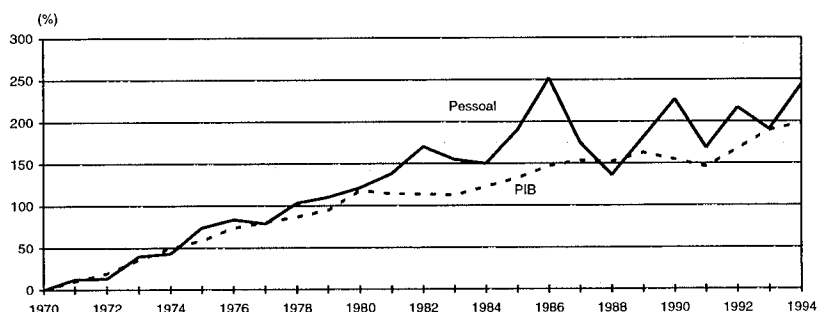
Mas o mais importante é verificar a importância desse gasto na economia. Nesse sentido, é interessante ressaltar uma questão comumente proposta, que busca contrapor as despesas de pessoal, de um lado, e os investimentos, de outro, como se as primeiras traduzissem o desperdício, e apenas os segundos seriam portadores de benefícios sociais. Como bem lembra Lisboa (1995, p.85), as funções típicas de Estado, em essência, são intensivas em trabalho, exigindo maiores contingentes de servidores. Por outro lado, os investimentos também podem traduzir desperdício, quando as obras iniciadas não são concluídas ou se revelam de escassa utilidade pública. Finalmente, as despe-

sas de pessoal, quando confrontadas com os investimentos, podem produzir benefícios mais amplos em termos macroeconômicos, pois tendem a garantir a sustentação de um mercado interno de consumo que acaba induzindo o investimento privado. Procurando-se seguir essa linha de raciocínio, pode-se levantar o seguinte argumento. Provavelmente, o impacto na economia tende a ser maior com os gastos com pessoal do que com investimentos, isto porque o Estado do Rio Grande do Sul tem investido, em média, nos anos 90, cerca de R\$ 162 milhões e tem gasto com pessoal mais do que R\$ 2,6 bilhões (ou seja, em torno de 16 vezes a mais). Dessa forma, por se tratar de grandezas totalmente distintas, é que se pode atribuir ao volume de recursos de R\$ 2,6 bilhões uma importância bem maior na economia. A propósito, foram colocadas em gráfico as taxas de crescimento dos gastos com pessoal e as dos investimentos confrontadas com as taxas de crescimento do PIB (Gráficos 4 e 5).

A conclusão que se pode tirar é que a relação parece ser bem mais significativa entre os gastos com pessoal e o PIB do que entre os investimentos públicos e o PIB. Isso significa dizer que, provavelmente, o efeito desse gasto na economia parece ter sido mais expressivo do que as despesas com investimentos.

Gráfico 4

**Evolução dos gastos com pessoal e do PIB
do Rio Grande do Sul — 1970-94**

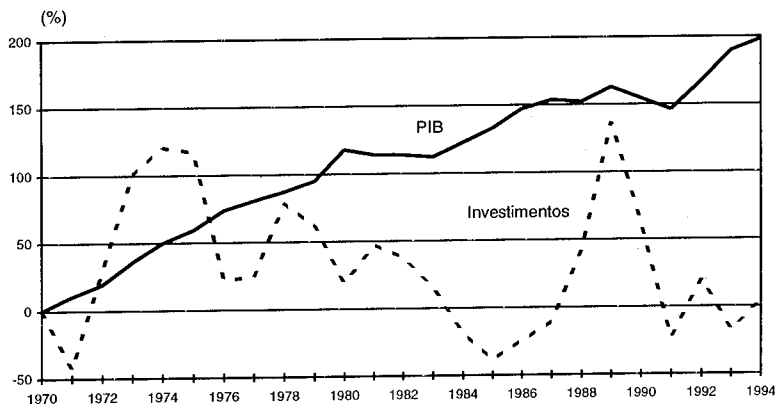


FONTE: FEE-RS.

BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-1994.** Brasília.

Gráfico 5

Evolução dos investimentos e do PIB do Rio Grande do Sul — 1970-94



FONTE: FEE-RS.

BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94.** Brasília.

5 - Os gastos sociais na Região Sul

É importante destacar, inicialmente, que não existe obrigatoriedade do Estado em gastar um determinado percentual com a área social. A única função que tem um percentual definido é a educação, regulamentada através de lei federal. Assim, os estados são obrigados a aplicar, no mínimo, 25% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Cada estado, entretanto, pode, inclusive, ampliar esse percentual. Isso aconteceu com o Rio Grande do Sul, onde o percentual passou para 35%, sendo que o Estado do Paraná continuou com a mesma disposição da lei federal (25% da receita).

Procurando-se mensurar como têm sido os gastos na área social na Região Sul, elaborou-se a Tabela 6.

Tabela 6

Gastos na área social no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 80	4,65	3,85	3,92
Anos 90	5,46	4,65	4,14

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Pode-se verificar que o Rio Grande do Sul tem aplicado o maior volume de recursos tanto nos anos 80 como nos 90. Enquanto Paraná e Santa Catarina aplicaram, em média, cerca de 4,65% e 4,14% do PIB nos anos 90, o Rio Grande do Sul conseguiu aplicar cerca de um ponto percentual a mais, chegando a 5,46% do PIB.

Procurando-se desagregar para identificar as diferenças em cada estado, em termos de gastos nas respectivas funções, tem-se a Tabela 7.

Tabela 7

Despesas públicas, por função, na área social, do Rio Grande do Sul — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	DEFESA	EDUCA- ÇÃO	HABITA- ÇÃO	SAÚDE E SANEA- MENTO	TRABA- LHO	ASSISTÊN- CIA	TOTAL
Anos 80	0,74	1,88	0,08	0,30	0,03	1,62	4,65
Anos 90	0,89	1,90	0,06	0,29	0,04	2,28	5,46

FONTE: FEE-RS.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

No caso do Rio Grande do Sul, o que chama atenção é o aumento considerável do gasto na função assistência e previdência nos anos 90. Esse gasto está relacionado (em sua maior parte) com as ações desenvolvidas pelo IPE, que realiza as operações de previdência e assistência aos servidores do Estado, como já foi destacado em estudo anterior (MENEGHETTI NETO, RÜCKERT, 1994, p.101). As demais despesas têm-se mantido nos anos 90 praticamente no mesmo patamar dos anos 80. Em ordem de prioridades, os maiores gastos nos anos 90 foram em assistência e previdência (2,28% do PIB), educação (1,90% do PIB), defesa nacional e segurança pública (0,89% do PIB). As demais despesas, em saúde e saneamento, habitação e trabalho, tiveram um volume de gasto muito baixo: respectivamente, 0,29%, 0,06% e 0,04% do PIB.

A propósito, essas evidências estão de acordo com Winckler e Moura Neto (1992, p.127), que argumentam que o Rio Grande do Sul não está numa situação social desejável e nem tampouco está caminhando para essa situação. Os autores ponderam que isso pode ser argumentado mesmo que o RS tenha apresentado indicadores sociais favoráveis em relação à maioria dos outros estados do País.

A Tabela 8 apresenta a situação dos gastos na área social, no Paraná.

Tabela 8

Despesas públicas, por função, na área social, do Paraná — anos 80 e 90

							(% do PIB)
ANOS	DEFESA	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	SAÚDE E SANEAMENTO	TRABALHO	ASSISTÊNCIA	TOTAL
Anos 80	0,49	1,86	0,07	0,48	0,02	0,93	3,85
Anos 90	0,60	2,18	0,12	0,40	0,02	1,33	4,65

FONTE: IPARDES-PR.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

No caso do Paraná, em todas as funções ocorreu aumento, com exceção de saúde e saneamento, que passou de 0,65% do PIB nos anos 80 para 0,40% do PIB nos anos 90. Podem-se destacar, contudo, duas funções que tiveram um considerável aumento nos anos 90: assistência e previdência (de 0,93% para 1,33% do PIB) e educação (de 1,86% para 2,18% do PIB).

Em ordem de prioridades, os maiores gastos nos anos 90 foram em educação, assistência e previdência, defesa nacional e segurança pública (0,60% do PIB). As demais despesas — em saúde e saneamento, habitação e trabalho —, a exemplo do Rio Grande do Sul, tiveram um volume de gasto muito baixo: respectivamente, 0,40%, 0,12% e 0,02% do PIB.

A Tabela 9 apresenta a situação dos gastos na área social em Santa Catarina.

Tabela 9

Despesas públicas, por função, na área social de Santa Catarina — anos 80 e 90

							(% do PIB)
ANOS	DEFESA	EDUCA- ÇÃO	HABITA- ÇÃO	SAÚDE E SANEA- MENTO	TRABA- LHO	ASSISTÊN- CIA	TOTAL
Anos 80	0,52	1,74	0,02	0,65	0,03	0,96	3,92
Anos 90	0,72	1,66	0,05	0,50	0,01	1,20	4,14

FONTE: SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

No que diz respeito aos gastos na área social de Santa Catarina, não existem muitas diferenças com os dos demais estados da Região Sul. Pode-se destacar, contudo, a função assistência e previdência, que teve um aumento de 0,96% para 1,20% do PIB.

Por outro lado, Santa Catarina foi o único estado que diminuiu seus gastos em educação, passando de 0,65% para 0,50% do PIB. Em ordem de prioridades, os maiores gastos nos anos 90 foram em educação, assistência e previdência, defesa nacional e segurança pública (0,72% do PIB). As demais despesas — saúde e saneamento, habitação e trabalho —, a exemplo dos demais estados, tiveram um volume de gastos, muito baixo, respectivamente 0,50%, 0,05% e 0,01% do PIB.

6 - Os gastos em infra-estrutura na Região Sul

A Tabela 10 evidencia os gastos na área de infra-estrutura da Região Sul.

Tabela 10

Gastos na área de infra-estrutura no Rio Grande do Sul, no Paraná
e em Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)			
ANOS	RIO GRANDE DO SUL	PARANÁ	SANTA CATARINA
Anos 80	2,22	2,71	1,46
Anos 90	2,82	1,14	0,83

FONTE: FEE-RS.

IPARDES-PR.

SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

Chama atenção, evidentemente, que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul vem destinando uma parcela mais expressiva de recursos do que os dois outros estados, apesar das críticas por parte dos empresários. Em todos os três estados, os gastos em transportes e em desenvolvimento regional absorveram boa parte dos gastos totais nessa área.

Evidentemente, se computados os gastos também da Administração Indireta, o Rio Grande do Sul se sobressai ainda mais dentre os demais. Isto porque as companhias que prestam os serviços de telecomunicações e energia elétrica (CRT e CEEE) são do próprio estado, ou seja, influenciam o Orçamento Estadual. Já o mesmo não acontece com o Paraná e Santa Catarina, cujas companhias que prestam os mesmos serviços pertencem à esfera federal: respectivamente, Eletrobrás e Telebrás.

Especificamente, o Rio Grande do Sul aumentou seus gastos na área de infra-estrutura, de 2,22% para 2,82% do PIB, dos anos 80 para os 90. Enquanto

os outros dois estados aplicaram menos nos anos 90 do que haviam gasto nos anos 80. Só para se ter uma idéia, o Paraná gastou, nos anos 90, somente 1,14% do PIB (menos do que a metade do RS), e Santa Catarina, no mesmo período, não passou dos 0,83% do PIB.

Procurando-se desagregar para identificar as diferenças em cada estado, em termos de gastos nas respectivas funções, tem-se a Tabela 11.

Tabela 11

Despesas públicas, por função, na área de infra-estrutura,
do Rio Grande do Sul — anos 80 e 90

					(% do PIB)
ANOS	COMUNICA- ÇÕES	DESENVOL- VIMENTO	ENERGIA	TRANSPORTE	TOTAL
Anos 80	0,03	1,25	0,18	0,76	2,22
Anos 90	0,01	2,06	0,07	0,68	2,82

FONTE: FEE-RS.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

No caso do Rio Grande do Sul, o que chama atenção é o aumento considerável do gasto na função desenvolvimento regional nos anos 90. Esse percentual é elevado, porque o principal programa se refere à programação a cargo de estados e municípios, através do qual é efetuada a transferência da cota-parte do ICMS aos municípios, como já foi destacado em um estudo anterior (MENEGHETTI NETO, RÜCKERT, 1994, p.101). As demais despesas têm-se mantido nos anos 90 praticamente no mesmo patamar dos anos 80. Em ordem de prioridades, os maiores gastos nos anos 90 foram em desenvolvimento regional (2,06% do PIB), transporte (0,68% do PIB), energia (0,07% do PIB) e comunicações (0,01% do PIB).

A Tabela 12 apresenta a situação dos gastos na área de infra-estrutura no Paraná.

Tabela 12

Despesas públicas, por função, na área de infra-estrutura, do Paraná — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	COMUNICA- ÇÕES	DESENVOL- VIMENTO	ENERGIA	TRANSPORTE	TOTAL
Anos 80	0,00	1,43	0,14	1,14	2,71
Anos 90	0,00	0,27	0,08	0,79	1,14

FONTE: IPARDES-PR.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

No caso do Paraná, não existem gastos na função comunicação, porque a empresa de telecomunicações (Telepar) não é estadual, mas, sim, federal. O maior gasto no Paraná se dá na função transportes, que absorveu, em média, nos anos 90, cerca de 0,68% do PIB. Isso, inclusive, supera o do Rio Grande do Sul em 0,11% do PIB. Em ordem de prioridades, os maiores gastos nos anos 90, logo depois dos em transportes, foram em desenvolvimento regional (0,27% do PIB) e energia (0,08% do PIB).

Pela Tabela 13, podem-se observar os gastos de Santa Catarina em infra-estrutura.

Tabela 13

Despesas públicas, por função, na área de infra-estrutura,
de Santa Catarina — anos 80 e 90

(% do PIB)

ANOS	COMUNICA- ÇÕES	DESENVOL- VIMENTO	ENERGIA	TRANSPORTE	TOTAL
Anos 80	0,00	0,15	0,15	1,16	1,46
Anos 90	0,01	0,02	0,01	0,79	0,83

FONTE: SEPLAN-SC.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1981-1990 e 1985-94. Brasília.

A exemplo do Paraná, o Estado de Santa Catarina gasta mais em transporte do que nas outras funções da área de infra-estrutura, chegando, nos anos 90, a 0,79% do PIB.

Por outro lado, Santa Catarina gastou muito pouco nas demais funções, nos anos 90. Por exemplo, a função comunicações absorveu somente 0,01% do PIB; a função desenvolvimento, 0,02% do PIB; e energia ficou com apenas 0,01% do PIB.

7 - Considerações finais

Este estudo procurou, através de um levantamento de dados, subsidiar a discussão em torno das finanças públicas da Região Sul. Foi demonstrada a falta de sustentação empírica dos argumentos que procuram identificar problemas em termos de desequilíbrio das finanças públicas ou de falta de investimentos públicos nas perdas de participação da economia gaúcha no PIB nacional. Após os testes de algumas variáveis para medir a influência que elas tiveram nos anos 80 e 90 na economia dos estados da Região Sul, pode-se concluir que os resultados encontrados em alguns casos parecem indicar uma relação de causa e efeito pouco significativa.

Especificamente no que diz respeito aos resultados orçamentários, chegou-se à conclusão de que o Paraná teve mais superávit em conta nos anos 80 e 90 do que os outros estados da Região Sul. Mas como se viu, na maioria dos estados brasileiros esse fator pouco influenciou os ganhos de participação na economia nacional.

Um outro detalhe importante é em relação ao ICMS paranaense, que teve, ao longo dos últimos 25 anos, o pior desempenho entre os demais estados da Região Sul. Isso, provavelmente, pode levar, no médio prazo, a um desequilíbrio de suas contas.

Em termos de investimentos públicos, nota-se que todos os três estados da Região Sul gastam uma quantia semelhante à de sua carga de ICMS. O fato de o Paraná ter investido mais do que os outros está relacionado à sua carga média de ICMS maior.

Também se notou que os gastos com pessoal possuem um impacto na economia bem mais significativo do que os investimentos, pois se trata de um volume de recursos 16 vezes maior.

Na comparação dos gastos sociais e de infra-estrutura, o Rio Grande do Sul vem aplicando maior soma de recursos do que os demais estados da Região Sul. Evidentemente, isso não significa que o Rio Grande do Sul está numa situação social desejável e nem tampouco está caminhando para essa situação. Parece razoável supor também que seria interessante que os estudos realizados até então privilegiassem também as peculiaridades do Estado gaúcho, que dispõe de uma Administração Indireta maior do que a dos demais, pois tem a seu encargo a CEEE e a CRT.⁵ Além disso, é o estado que mais tem promovido emancipações nestes últimos anos, que, como se viu, podem, no médio prazo, influenciar as finanças públicas gaúchas.⁶

Finalmente, como ficou demonstrado que a influência das finanças públicas é muito relativa nos ganhos ou nas perdas de um determinado estado na economia nacional, torna-se necessário buscar outras explicações. Quatro caminhos podem ser trilhados.

⁵ É importante enfatizar os excelentes resultados alcançados por essas duas empresas estatais no Rio Grande do Sul. Pelo último levantamento das empresas realizado pela revista **Exame** (1996), a CRT e a CEEE figuraram entre as 10 melhores empresas. Os itens analisados foram: crescimento de vendas no ano; receita operacional bruta; rentabilidade; vendas por empregado; liquidez; e empresas com menos dívidas. Aliás, na classificação das empresas por receita operacional bruta, a CEEE e a CRT ficaram entre as cinco melhores do Rio Grande do Sul, superando, inclusive, a Distribuidora Ipiranga, a Azaléia, o Zaffari e o Nacional Supermercados. Somente perderam para a Varig, a Copesul e as Lojas Colombo.

⁶ Nos últimos 13 anos, o número de municípios gaúchos dobrou, com a promoção de quatro processos de emancipações. Seria oportuno analisar as emancipações do ponto de vista nacional, sob a ótica das contas do conjunto das esferas de governo como um todo. É aí que aparece seu lado perverso. As emancipações provocam um acréscimo na máquina pública, cujos gastos não recaem somente sobre a esfera municipal, mas também sobre o Estado e a Nação, pois os municípios dependem muito de verbas estaduais e federais. Muitos municípios pequenos que se emanciparam provavelmente continuam tão pobres como antes, com a diferença de que agora seus habitantes trabalham para sustentar estruturas burocráticas. A propósito, uma recente pesquisa acadêmica (AMARAL, 1995) sobre as 12 emancipações ocorridas em 1982 revelou que, nos primeiros seis anos, a renda *per capita* desses municípios diminuiu, em média, de R\$ 5 mil para R\$ 3,7 mil; a despesa pública aumentou quase 50% (particularmente os gastos com pessoal); e a dependência das transferências de receitas federais e estaduais ficou ainda maior. Apesar de terem ocorrido três exceções nesse grupo de municípios, ainda assim as emancipações representaram uma perda de eficiência e um encarecimento da máquina pública, tal qual o exemplo citado. Desse modo, parece razoável supor que a proliferação de municípios, dentro do contexto de uma crise fiscal já bastante aguda, representa um ingrediente importante da crise das finanças públicas, onde o contribuinte é um dos prejudicados mais visíveis.

O primeiro é elaborar um quadro de insumo-produto para a Região Sul. Um outro é retomar os estudos da questão regional. Um terceiro seria aprofundar o conhecimento da iniciativa privada, medindo sua eficiência, sua produtividade e seu porte em relação aos demais estados da Região Sul. O último é estudar detalhadamente as ações dos governos estaduais, no sentido de captar novos investimentos para os estados. Dessa forma, considera-se que as iniciativas governamentais estaduais devem repercutir favoravelmente no desempenho de suas economias. Assim, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul já têm caminhado nessa direção: Minas com a fábrica da FIAT; Paraná com a Volvo e a Renault; e o Rio Grande do Sul com a duplicação do Pólo Petroquímico de Triunfo.

Bibliografia

- AMARAL, R. L. P. (s.d.). **Emancipações municipais 1981-82**: os resultados de uma década de autonomia. Porto Alegre : PUC/RS. (Monografia de conclusão do curso de economia).
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO (1995/1996). Porto Alegre : CORAG.
- EXAME : melhores e maiores 1996 (1996). São Paulo : Abril.
- EXECUÇÃO orçamentaria dos estados e municípios das capitais (1996). Brasília : Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional.
- FARIA, Luiz Augusto E., coord. (1994). **O estado do Rio Grande do Sul no anos 80** : subordinação imprevidência e crise. Porto Alegre : FEE.
- GUIMARÃES, R. F. (1988). Situação das finanças do Rio Grande do Sul: 1979-86. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.14, n.2, p.113-147.
- LISBOA, M. A. (1995). Síntese das finanças do estado. **Finanças do Estado**, Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/ RS.
- MENEGHETTI NETO, A. (1995). O comportamento do ICMs e do PIB gaúcho: uma nota técnica. **Boletim da Assessoria Econômica**, Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/ RS, v.9, n.23, jun.
- MENEGHETTI NETO, A. (1996). O desempenho das finanças públicas estaduais em 1995. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.1, p.71-85.

- MENEGHETTI NETO, A., RÜCKERT, I. N. (!994). Avaliação das finanças públicas estaduais 1970-91. In: FARIA, Luiz Augusto E., coord. **O estado do Rio Grande do Sul no anos 80** : subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre : FEE.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO : exercício 1994 (1995). Porto Alegre : Tribunal de Contas/ RS.
- SILVA, Antônio Braz de Oliveira *et al.* (1996). **Produto Interno Bruto por unidade da federação**. Brasília : IPEA. (Texto para discussão, n.424).
- SOUZA, N. de J. de (1996). Economias gaúchas e paranaense em confronto. **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS. Cad. Economia. p.2.
- WINCKLER, C. R., MOURA NETO, B. T. (1992). Welfare state à brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.4.